

Le 10 février 2023

Mémoire soumis au ministère des Finances Canada en vue du budget fédéral de 2023

Recommandation

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi canadienne sur les paiements* dans le cadre de la *Loi no 1 d'exécution du budget de 2023* afin que soient admissibles à l'adhésion à Paiements Canada :

1. les coopératives de crédit;
2. les fournisseurs de services de paiement ([FSP] réglementés en vertu de la *Loi sur les activités associées aux paiements de détail* [LAAPD]); et
3. les institutions financières et les infrastructures des marchés financiers ([IMF] désignées en vertu de la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*).

Résumé

C'est avec plaisir que Paiements Canada soumet ici une recommandation double au ministère des Finances Canada dans le cadre des consultations menées en vue du budget de 2023. Nous recommandons vivement au gouvernement du Canada de terminer [l'examen de la Loi canadienne sur les paiements](#) qu'il a commencé en 2018 et de modifier la *Loi canadienne sur les paiements* pour permettre l'élargissement de l'admissibilité à l'adhésion à Paiements Canada. Les Canadiens et les entreprises canadiennes profiteront ainsi d'un plus grand choix répondant à leurs besoins en matière de paiements. Une admissibilité élargie favorisera également la concurrence et l'innovation, ce qui se traduira par des processus de paiement plus efficaces et rapides pour les consommateurs et les entreprises.

Introduction

L'économie canadienne dépend chaque jour du transfert de milliards de dollars, et Paiements Canada remplit un rôle crucial dans le fonctionnement sûr et efficace des systèmes de paiement du pays. Nous sommes un organisme sans but lucratif d'intérêt public dont les objectifs en matière de politique publique visent à promouvoir la sécurité, la solidité et l'efficacité des systèmes de paiement du Canada en tenant compte des intérêts des utilisateurs.

Paiements Canada est propriétaire et responsable de l'infrastructure de compensation et de règlement des paiements, ce qui comprend les systèmes, les règlements administratifs, les règles et les normes connexes qui sous-tendent l'économie et le système financier canadiens. En 2021, Paiements Canada a compensé et réglé plus de 135,5 billions de dollars, soit plus de 500 milliards de dollars chaque jour ouvrable, facilitant ainsi un large éventail de paiements effectués par la population canadienne et les entreprises.

Paiements Canada est sur le point de conclure la mise en œuvre de son ambitieux programme pluriannuel de modernisation des systèmes de paiement nationaux, de la technologie et des règles qui soutiennent quotidiennement l'échange de centaines de milliards de dollars au pays. L'infrastructure de paiement modernisée et la réforme réglementaire qui y est liée apporteront des avantages non négligeables aux particuliers,

aux petites et moyennes entreprises (PME) ainsi qu'aux grandes sociétés à mesure que le Canada émergera de la pandémie mondiale et lors des années qui suivront.

Contexte

Les catégories de membres de Paiements Canada ont été revues en 2001. Depuis, la manière dont les Canadiens et les entreprises canadiennes effectuent leurs paiements a beaucoup évolué. Les paiements électroniques et le commerce en ligne ont connu une croissance exponentielle. Les paiements en espèces et par chèque sont beaucoup moins courants. Les entreprises passent aux modes de paiement numériques pour profiter de la commodité et des économies qui y sont associées. Dans l'écosystème des paiements, des technologies et des solutions novatrices sont élaborées par des intervenants tant établis que nouveaux.

Les Canadiens et les entreprises canadiennes ne pourront pleinement tirer avantage de la modernisation des paiements que si la Loi est modifiée. Le cadre de réglementation fédéral relatif aux paiements électroniques n'a pas suivi le rythme des tendances mondiales et nationales en matière de paiement. Les consommateurs et entreprises ne sont pas entièrement protégés et les FSP non traditionnels font tant bien que mal concurrence aux grandes institutions financières. Conscient de la situation, le gouvernement du Canada a annoncé son intention de rendre les règles du jeu plus équitables.

Dans son budget de 2021, le gouvernement du Canada a franchi un premier pas décisif vers la modernisation de la réglementation des paiements en adoptant la *Loi sur les activités associées aux paiements de détail* (LAAPD). Celle-ci a été présentée dans le budget de 2019 devant l'évolution rapide de l'innovation dans la sphère des paiements de détail. Une fois qu'elle sera mise en place, les FSP devront recourir à de solides pratiques de gestion des risques opérationnels et de protection des fonds des utilisateurs finaux. Nous félicitons le gouvernement fédéral, en particulier le ministère des Finances, d'avoir honoré l'engagement annoncé dans le budget de 2019 tout en voyant à la mise en œuvre de mesures et de politiques extraordinaires liées à la pandémie. Ensemble, la LAAPD et les changements apportés à la *Loi canadienne sur les paiements* élargiront l'accès aux systèmes de paiement du Canada.

La mise en application de la LAAPD est une étape déterminante menant à l'ouverture sûre des systèmes de Paiements Canada aux FSP pour qu'ils prennent part à l'écosystème des paiements canadiens et y stimuler la concurrence. Reste au gouvernement fédéral à effectuer les modifications à la *Loi canadienne sur les paiements* ici recommandées afin que l'admission à l'adhésion à Paiements Canada soit élargie.

Recommandation : Modifier la *Loi canadienne sur les paiements*

Alors que la Banque du Canada effectue la mise en place de la LAAPD, il importe que le gouvernement canadien élargisse l'admissibilité à l'adhésion à Paiements Canada afin que les coopératives de crédit, les FSP non traditionnels et les IMF d'importance systémique puissent participer aux systèmes de paiement, de compensation et de règlement du Canada. Cette modification fait l'objet d'une étude depuis déjà cinq ans. La consultation de 2018 a révélé que les intervenants se disaient dans l'ensemble en faveur de cet élargissement.³

Aujourd'hui, Paiements Canada n'admet comme membres que les banques, les centrales de coopératives de crédit et certains autres types d'institutions financières. Et seuls ces membres peuvent échanger, compenser et régler des paiements dans nos systèmes. L'industrie qui ne cesse d'évoluer compte maintenant diverses institutions non financières qui intensifient la concurrence. Cette évolution est accélérée par les améliorations apportées aux systèmes de paiement dans le cadre du programme de modernisation de Paiements Canada.

La *Loi canadienne sur les paiements* n'autorise toujours pas aux trois groupes suivants l'accès plus ouvert et basé sur le risque aux systèmes de paiement du pays :

1. Les FSP qui seront réglementés conformément à la LAAPD chercheront à devenir membres de Paiements Canada et à prendre part directement à nos systèmes de paiement pour faire concurrence aux institutions financières traditionnelles en proposant aux Canadiens des expériences et des services de paiement novateurs.

³ Voir [l'examen de la Loi canadienne sur les paiements](#) du ministère des Finances Canada (2019).

2. Les coopératives de crédit locales souhaitent accéder aux systèmes de paiement pour mieux servir les consommateurs et les petites entreprises et fournir des services de paiement électronique perfectionnés capables de rivaliser avec ceux des plus grandes institutions.
3. Les IMF réglementées pourraient vouloir accéder au système de paiement de grande valeur afin de régler directement les opérations sur titres, produits dérivés et devises comme il est permis dans d'autres pays dotés de mécanismes de contrôle comparables à ceux du Canada.

Depuis que les catégories d'adhésion à Paiements Canada ont fait l'objet d'une réforme il y a 20 ans, le marché des coopératives de crédit canadien est devenu notablement plus concentré et certaines coopératives locales sont aujourd'hui plus importantes que leur centrale provinciale. En vertu de la *Loi canadienne sur les paiements*, les coopératives de crédit locales membres d'une centrale provinciale ne peuvent pas adhérer à Paiements Canada. Les coopératives de crédit se sont avérées des facteurs clés de concurrence et d'accès aux services financiers. De plus, elles jouent un rôle de premier plan dans les collectivités rurales et proposent des services financiers d'un océan à l'autre.

Ces modifications doivent être urgemment apportées à la *Loi canadienne sur les paiements* afin que Paiements Canada puisse changer les règlements administratifs qui visent la participation. Il est crucial que le gouvernement appuie ainsi l'innovation au sein du secteur financier réglementé, sachant que l'innovation est rare hors du cadre des règlements administratifs, règles et normes qui régissent la gestion des risques dans les systèmes de paiement.

Conclusion

Les systèmes de paiement de Paiements Canada sous-tendent un système financier sûr, solide et efficace au Canada. La modification de la *Loi canadienne sur les paiements* visant l'élargissement de l'admissibilité permettra à Paiements Canada d'accueillir un plus grand nombre de participants aux systèmes de paiements du pays. Ce changement qui profitera aux Canadiens et aux entreprises canadiennes favorisera la compétitivité internationale du Canada. Nous demandons au gouvernement de terminer l'examen de la Loi commencé en 2018 afin de doter le Canada de la législation dont il a besoin en matière de paiements.